

Extension of Customs Jurisdiction Over the Canadian Continental Shelf

A Background Paper

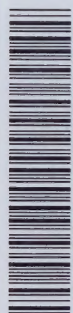
Issued by

The Honourable Paul Cosgrove


Minister of State (Finance)

CAI
FN
-82E81

December 1982



3 1761 11555366 1



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115553661>

Extension of Customs Jurisdiction Over the Canadian Continental Shelf

A Background Paper
Issued by
The Honourable Paul Cosgrove
Minister of State (Finance)

December 1982



Department of Finance
Canada

Ministère des Finances
Canada

CAI
FN
- 82E8
EXP



© Minister of Supply and Services Canada 1982

Cat. No. F 2-57/1982

ISBN 0-662-52229-X

OBJECT

The purpose of this paper is to examine the considerations involved in extending Canadian customs (and excise) jurisdiction to activities associated with the exploration, development and production of resources beyond existing Canadian waters⁽¹⁾ to the outer limits of the Canadian continental shelf. This paper:

- examines the customs and excise treatment currently accorded installations (e.g. drilling rigs, production platforms and man-made islands) and support vessels and other goods (e.g. machinery, drill pipe and consumables) used on or in connection with those installations both within and beyond Canadian waters;
- outlines various proposals considered by the government in recent years for changes in that treatment;
- outlines representations the government has received about the lack of customs protection in offshore areas;
- examines the customs treatment the United States accords to similar installations and goods beyond its territorial waters; and
- outlines the impact of various options available to the government.

(1) "Canadian waters" is defined in the *Customs Act* as "... all waters in the territorial sea of Canada and all internal waters of Canada ...". The "territorial sea of Canada" as defined in the *Territorial Sea and Fishing Zones Act* includes those waters extending 12 nautical miles from shore.

BACKGROUND

Canadian Legislation

Canadian customs legislation, including the provisions for customs duties, anti-dumping duties and countervailing duties, does not apply to installations, or to goods used on or in connection with such installations, when they are located beyond Canadian waters. This means that Canadian manufacturers of drill ships, rigs and platforms used in the exploration or exploitation of oil or natural gas on the continental shelf more than 12 miles from shore have no protection under Canadian customs law. The same situation holds true for vessels used in support of these installations (provided they are not also used within the 12-mile limit for "coasting" purposes within the meaning of the *Canada Shipping Act*), as well as to all goods used on the installations (e.g., machinery, drill pipe and consumables such as food, petroleum-based fuels, office supplies and equipment, cigarettes and liquor). Furthermore, goods shipped from Canada to locations outside the 12-mile limit are considered to be exported so Canadian suppliers of these goods may claim drawback of any duty paid on articles imported to produce them.

Foreign goods are normally not supplied direct to offshore installations but are assembled and shipped from the nearest coastal facilities. Under the *Customs Act* these goods, when for use beyond the 12-mile limit, can be stored in bonded warehouses in Canada and are not considered to be imported or subject to the provisions of the *Customs Tariff* or other customs legislation.

Goods used in connection with the exploration or exploitation of oil or natural gas on land or on the continental shelf within the 12-mile limit are subject to the provisions of the *Customs Tariff*. In 1964 the Tariff was amended to give effect to recommendations made by the Tariff Board (Reference No. 130) on the dutiable status of equipment used by the oil and gas industry. Under the tariff regime implemented as a result of the Board's proposals, machinery and apparatus for use in exploratory or developmental work in connection with oil or gas wells, if "of a class or kind made in Canada", are dutiable at 10 per cent Most-Favoured-Nation (M.F.N.) Tariff or 5 per cent British Preferential (B.P.) and General Preferential (G.P.) Tariffs. (The 10 per cent rate is being reduced to 9.2 per cent by January 1, 1987 as a result of the Tokyo Round of multi-lateral trade negotiations.) Generally speaking, these goods are free of duty under all tariffs when "of a class or kind not made in Canada".

The tariff schedule based on the Tariff Board's proposals was implemented at a time when offshore drilling activity was not an issue and was intended to cover only land-based machinery and apparatus. If customs jurisdiction were extended to the offshore drilling areas, however, the tariff classification of

floating equipment would become an important consideration and there is a possibility that it would be classified under the tariff items relating to land-based oil and gas equipment rather than under the provisions covering ships at 25 per cent MFN. Most vessels used in support of drilling operations are dutiable at 25 per cent under the provisions of the Canada Shipping Act when imported for Canadian registry. The floating equipment and the support vessels are able to enter Canada on a temporary basis (for up to one year) in cases where no suitable Canadian equipment or vessels are available, with payment of 1/120th of the total duty for each month of operation in Canadian waters.

Drill pipe is accorded duty-free entry while well casings are dutiable at 9.5 per cent M.F.N. or 5 per cent B.P. or G.P. (The M.F.N. rate is being reduced to 6.8 per cent as a result of the Tokyo Round.) Even though some of the duty-free equipment is now made in Canada and is, in fact, being exported, duty-free imports account for over 75 per cent of all imports of equipment, including drill pipe and well casings, but not floating equipment or support vessels, used by the oil and gas sector. Most of the tariff items in this sector are currently being examined by the Tariff Board in its review of the "made/not made" items in the *Customs Tariff* (Reference No. 157).

Under the current excise regime a 5 per cent sales tax is applied on construction materials and a 9 per cent tax is applied on other goods, unless exempted by the *Excise Tax Act*. (The taxable status of tobacco, beer and liquor, however, is regulated by the *Excise Act*.) Schedule III of the *Excise Tax Act* provides exemptions for a broad range of transportation and production equipment and equipment for use in the exploration and development of natural resources. This means that virtually all capital goods used for exploration and exploitation activities are tax exempt. In regard to artificial islands, tax would apply on materials used in their construction and the buildings on them; the drill rigs on the islands would be tax exempt. Taxable goods include motor fuels, food service equipment, office equipment and supplies, furniture, bedding and household supplies.

Changes Proposed to Date in Canadian Legislation

An inquiry into the Coasting Trade and Related Marine Activities (i.e. the Darling Report), which was completed in 1970, recommended that the coasting trade of Canada be reserved for Canadian registered vessels; that the definition of "coasting trade" be broadened to include the carriage of goods and passengers between points in Canada and installations engaged in exploration and exploitation activities on the continental shelf beyond Canadian waters; that exploration and exploitation activities themselves, both within and beyond Canadian waters, be reserved for Canadian registered vessels; and that the *Customs Act* be amended so that goods carried to the installations beyond the 12-mile limit from points outside Canada would be deemed to be imported and as such subject to the customs laws.

In response to the Darling Report, a draft Maritime Code was considered by Parliament in 1976 as Bill C-61. It was decided to separate the provisions of the bill relating to the coasting trade from those relating to such things as naviga-

tion, loading and storage of cargo, crew arrangements, and the registry and licensing of vessels. The coasting trade provisions were not acted on; the other provisions were passed by Parliament but have not yet been proclaimed as law.

In 1977, a White Paper entitled "The Coastal Trade Act, A Position Paper Dealing with the Policy Implications of a Proposed Bill on the Coasting Trade of Canada" was made public by the Minister of Transport. The draft Coasting Trade Bill included in the White Paper defined the coasting trade of Canada as including the movement of goods from a place in Canada to installations beyond Canadian waters or between such installations (no matter where located) when those installations are used in the exploration or exploitation of natural resources in accordance with a permit or licence issued by a legislature of Canada. The coasting trade was also defined to include the exploration for or exploitation of natural resources in Canadian waters. Adoption of these provisions would mean that installations in Canadian waters and vessels used to transport goods from the Canadian coast to installations or between them, no matter where located, would become subject to the same rate of duty as vessels engaged in the coasting trade as currently defined, i.e. 25 per cent. Furthermore, the draft bill provided that goods delivered from a foreign port to installations on the continental shelf beyond Canadian waters would be considered to be imported into Canada. The effect of this provision would be to make all foreign goods used on offshore installations subject to the *Customs Tariff* and other customs provisions.

One of the objectives of the National Energy Program (NEP) is to improve the opportunities for Canadians to participate in the industrial activity resulting from the anticipated large investments in oil and gas exploration, development and transport on Canada lands.⁽²⁾ Extension of customs jurisdiction would complement this objective.

The Ministry of Transport, in consultation with Canadian industry and the provinces, has again reviewed Canada's coasting trade policy. As a result of that review, the government has proposed a number of changes in the coasting trade policy, one of which is that all commercial marine activities, other than fishing, in connection with any work on the continental shelf which has been approved by the government, would be reserved to Canadian ships. Foreign ships would be granted temporary licences when no suitable Canadian ships were available.

(2) "Canada lands" as defined in the *Canada Oil and Gas Act* includes "those submarine areas, not within a province, adjacent to the coast of Canada and extending throughout the natural prolongation of the land territory of Canada to the outer edge of the continental margin or to a distance of 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea of Canada is measured, whichever is the greater".

FACTORS

Representations from Canadian Industry

Canadian producers of steel and wire rope are concerned that Canadian customs laws do not apply to these products when used on drill ships, rigs and platforms beyond the 12-mile limit. Concern has also been expressed that the duty on steel products imported and subsequently exported for use on those installations is recoverable under the export drawback regulations.

The Canadian Shipbuilding and Ship Repairing Association has on several occasions requested increased tariff protection on all vessels, including floating equipment, used in exploring for oil and natural gas offshore.

United States Legislation

United States customs jurisdiction, like Canada's, extends offshore as far as its territorial waters (12 nautical miles from shore). However, the U.S. has extended its customs jurisdiction to encompass structures attached temporarily or permanently to the seabed of its continental shelf beyond its territorial waters for resource related activities. The legislative basis for this extension is the *Outer Continental Shelf Lands Act* of 1953, as amended, which states in part:

"The Constitution and laws and civil and political jurisdiction of the United States are extended to the subsoil and seabed of the Outer Continental Shelf and to all artificial islands and all installations and other devices permanently or temporarily attached to the seabed, which may be erected thereon for the purpose of exploring for, developing, or producing a resource therefrom, or any such installation or other device (other than a ship or vessel) for the purpose of transporting such resources, to the same extent as if the Outer Continental Shelf were an area of exclusive Federal jurisdiction located within a state."

Pursuant to this legislation, foreign-built installations when attached to the continental shelf of the U.S. beyond its territorial waters are considered to be imported and thus subject to the U.S. Tariff and other U.S. legislation. Furthermore, foreign goods used on those installations face the same import regime as if they were imported into the continental U.S.

The U.S. also has legislation, the *Jones Act*, which prohibits the "coastal" movement of goods by ships which are not built in the U.S. Since the customs, navigation and coastal laws of the U.S. apply to structures attached to the

continental shelf, the movement of goods from the mainland to the offshore installations, or between installations, is considered to be a coastal movement and subject to the *Jones Act*. The effect is, therefore, to reserve such movements to U.S.-built vessels.

International Laws and Practices

The right of a coastal state to exercise its sovereign rights over resource related activities on the continental shelf beyond its territorial waters is clearly established in state practice, codified in international law and confirmed by international jurisprudence. The 1958 Continental Shelf Convention, which Canada ratified in 1970, provides that:

- (a) a coastal state exercises sovereign rights over the continental shelf for the purpose of exploring and exploiting its natural resources;
- (b) these rights are exclusive in the sense that if the coastal state does not explore the continental shelf or exploit its natural resources, no one may undertake these activities, or make a claim to the continental shelf, without the express consent of the coastal state;
- (c) the term continental shelf refers to the seabed and subsoil of the submarine areas adjacent to the coast but outside the territorial sea, to a depth of 200 metres or, beyond that limit, to where the depth of the superjacent waters admits of the exploitation of the natural resources in the said areas; and
- (d) a coastal state is entitled to construct and maintain or operate on the continental shelf installations and other devices necessary for exploration and exploitation of its natural resources.

Although the Convention does not specifically address the question of customs jurisdiction over activities associated with the exploration and exploitation of the continental shelf, the "sovereign rights" exercised by a coastal state can be taken to embrace such jurisdiction.

The United Nations Convention on the Law of the Sea (LOS) reaffirms the principles in the 1958 Convention and should clarify any ambiguities regarding the definition of and the internationally agreed extent of coastal state powers over activities on or related to the continental shelf beyond territorial waters. The 1958 Convention covers primarily non-living (i.e., mineral) resources while the LOS covers both living and non-living resources. The LOS provides that within a coastal state's "exclusive economic zone" it would have jurisdiction over exploring, exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, to a maximum of 200 nautical miles from shore. The LOS also provides that a coastal state would have jurisdiction over non-living resources on the continental shelf when the shelf extends beyond the "exclusive economic zone".

The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) applies to the customs territories of its contracting parties. For Canada, this means that the GATT

applies to activities in Canadian waters. If Canadian customs jurisdiction were to be extended beyond its present limit, our obligations under the GATT would also apply to the expanded territory.

There is nothing under international law or in the GATT which would preclude Canada from extending its customs jurisdiction to resource related activity on the Canadian continental shelf. In fact, international law and state practice recognize that a coastal state has the right to extend its customs jurisdiction to its continental shelf.

Other Factors

At present, there is little substantive law in place to regulate private relations (for example, in the areas of tortious conduct or of contract) between parties engaged in activities on the continental shelf beyond Canadian waters. While Canada has enacted legislation concerning certain matters (such as the *Territorial Sea and Fishing Zones Act*, the *Canada Oil and Gas Act*, the *Oil and Gas Production and Conservation Act* and the *Arctic Waters Pollution Act*), there is no general application of Canadian law (such as the *Customs Act*, the *Immigration Act*, the *Narcotics Control Act*, the *Food and Drugs Act* and the *Canada Labour Code*). The concept of introducing legislation which would extend or confirm the application of the laws of Canada to all activities, civil or criminal, in relation to the exploration and exploitation of the continental shelf beyond Canadian waters is under review. This paper, however, addresses only one aspect of this question, namely extension of federal customs (and excise) legislation to the outer limits of the continental shelf.

With the wide disparity between Canadian interest rates and those of some of our trading partners, and the practice of some exporting countries to offer concessional financing on export sales, there is concern that the economics of sourcing major capital goods used in exploration and exploitation activity is being influenced, unfairly, towards offshore sourcing rather than Canadian suppliers. It is estimated that foreign export financing of vessels results in price disadvantages of up to 20 per cent for Canadian shipbuilders. (This is in addition to a 10-30 per cent cost disadvantage already borne by Canadian shipbuilders vis-à-vis foreign shipyards.) Extension of customs jurisdiction would improve the competitive position of Canadian suppliers through the application of normal duties on foreign sourced equipment and the possibility of applying anti-dumping or countervailing duties in cases where Canadian manufacturers were being injured by concessional financing.

An interdepartmental task force headed by the Department of Industry, Trade and Commerce recently examined the Canadian shipbuilding industry and, in particular, the programs of assistance to the industry. A paper on shipbuilding assistance measures is being issued in conjunction with this paper. As part of a package of alternatives to the continuation of the Shipbuilding Industry Assistance Program (SIAP) 9 per cent production subsidy, that paper suggests the extension of customs jurisdiction to the outer limits of the continental shelf, combined with adjustments to overcome potential problems with duty rates on floating drilling and production equipment.

SCOPE OF JURISDICTION EXTENSION

Canadian customs (and excise) jurisdiction could be extended by amending the *Territorial Sea and Fishing Zones Act* so as to define Canadian waters as extending to the outer limits of the continental shelf (or of “Canada lands” as defined in the *Canada Oil and Gas Act*). Adoption of this alternative would, however, essentially mean that all the laws of Canada would apply to any and all activities which take place in the expanded territory. This is not considered to be a viable option because it goes beyond the extension of sovereign rights agreed to in the 1958 Continental Shelf Convention and in the LOS. It would mean, for example, that the movement of vessels through the extended Canadian waters would be considered to be movements through Canadian territory, subject to regulation in accordance with Canadian law, rather than through international waters; this would not be acceptable to other nations.

Another possible option would be to extend customs jurisdiction on a selective basis — to ships, steel, wire rope and capital goods affected by foreign concessional financing on which representations have been received from industry. A variation would be to make technical amendments to existing customs legislation to remove certain tariff benefits now available to those who engage in resource related activities beyond the 12-mile limit. For example, the drawback regulations could be amended to deny duty refunds on imported goods subsequently exported for use offshore and/or the bonded warehousing provisions in the *Customs Act* could be amended to preclude their use for goods destined for offshore installations. This half-way approach, however, would only address representations the government has received from industry and as such would raise serious problems of equity.

Another approach to extending customs jurisdiction would be to cover only installations (including man-made islands) attached to the continental shelf and to goods (including vessels such as supply ships, work boats and dredges) used on or in connection with such installations when engaged in resource related activities. This approach, which would not affect other marine activities such as fishing in the waters above the shelf, would provide an important assist to efforts to develop a strong Canadian industrial base for supplying drilling equipment, vessels and other goods used on the continental shelf and would fill a vacuum in Canadian law through enhancing Canada’s control over its continental shelf consistent with its rights under international law.

ECONOMIC CONSIDERATIONS

In considering the economic impact of extending customs jurisdiction it is necessary to look at its effect on costs of production and its implications both for the level of oil and gas exploration activity on the continental shelf and on the sourcing of Canadian goods. It should be borne in mind that the pace of exploration activity, and thus the volume of goods required for such activity, remains uncertain over the next decade. Much will depend on the degree of exploratory success and associated costs and profitability.

Assuming that Canadian manufacturers would price up to the level of the tariff, extending the current customs regime would result in an increase in the cost of those goods, equal to the level of the tariff, whether they were imported or Canadian sourced. Under current NEP policy, on average, about 50 per cent of this increase in cost would be eligible for Petroleum Incentive Program (PIP) grants. Exploration companies might be able to recoup up to an additional 23 per cent of the cost through tax savings. The following table illustrates the net cost of spending \$1 on exploration activity for a company which can take maximum advantage of income tax deductions. Actual net cost will depend, of course, on the tax position of individual companies, their level of Canadian ownership and the tax treatment of the costs they incur.

**Explorer After-tax⁽¹⁾ and After-grant Cost
of \$1 Spent on Canada Lands**

Year ⁽²⁾	Less than 50% Canadian ownership	50% to 60-64% Canadian ownership ⁽³⁾	61-65% to 66-74% Canadian ownership ⁽³⁾	67-75% to 100% Canadian ownership ⁽³⁾
1982	.27	.20	.13	.08
1983	.33	.24	.15	.09
1984	.37	.25	.17	.10
1985 & beyond	.41	.27	.19	.11

(1) Assumes maximum advantage can be taken of deductions for tax purposes; includes corporate surtax for 1982 and 1983, and income tax rate as for Canada lands.

(2) Reflects phase-in of PIP grants and phase-out of the depletion allowance.

(3) Levels of Canadian ownership required for different levels of incentive payments being phased-up during period 1983-1986.

Assuming that exploration companies would qualify for PIP grants and tax savings equal, on average, to about 73 per cent of their costs; that installations and vessels valued at \$6 billion before the application of tariffs will be required in the 1982-1992 period; that about \$4 billion in other goods will be used during the same period (about 40 per cent of which would be imported, with 75 per cent of those imports free of duty); and that the floating equipment would be classified under the tariff items covering land-based equipment at 10 per cent, it is estimated that extension of the current tariff regime would increase the gross cost of capital equipment and related goods used by exploration companies by about \$1.4 billion and the net cost by about \$378 million over the 10-year period. These cost increases would, of course, have an impact on the overall cost of exploration activity. It is estimated that they could result in an increase of up to 6.5 per cent in the cost of exploration. If the duty on the floating equipment was set at 20 per cent to eliminate the potential tariff anomaly, as proposed in the paper on shipbuilding assistance measures, the cost of offshore exploration activity would increase by half as much again.

These cost increases would be due primarily to the impact of a duty on installations and related vessels which account for up to 70 per cent of total exploration costs. Since these installations and vessels are usually leased, the duty costs would be reflected in increases in "day rates". On a semi-submersible drill rig valued at about \$120 million, a 10 per cent duty would likely increase the day rate by about \$4,500 to \$6,500. (Day rates include not only capital and interest costs, but also operating costs such as fuel and salaries.) If a foreign rig were used on a temporary basis with payment of 1/120th of the total duty for each month of operation, duty payments would likely increase day rates by about one-half the amount noted above. Such rigs, however, could only be used if no suitable Canadian rig was available. Until recently, there had been a shortage of rigs resulting in significant increases in day rates. This increase in day rates did not seem to have an adverse effect on the level of exploration activity on the continental shelf. This would seem to support a conclusion that the increased costs associated with extension of customs jurisdiction would have only a minimal impact on the level of exploration activity beyond the 12-mile limit. However, such factors as international oil prices, interest rates and worldwide supply and demand for offshore drilling rigs make it difficult to forecast the exact impact customs jurisdiction extension would have on offshore exploration activity.

The effect of customs jurisdiction extension on decisions about where to source goods used in oil and gas exploration and production on the continental shelf is also difficult to predict because so many other factors affect such decisions. These include the availability of unutilized capacity in Canadian and foreign shipyards, exchange rates and levels of government support provided in Canada and abroad. It has been estimated that \$6 billion of installations and vessels will be required for exploration for oil and gas on the continental shelf beyond the 12-mile limit in the 1982-1992 period. Assuming that there would be no major increases in Canadian shipbuilding capacity and that floating drilling equipment would be classified under the tariff items covering land-based equipment at a 10 per cent rate of duty, it might be possible for Canadian suppliers to obtain about \$3 billion of new business between now and 1992, if customs jurisdiction were extended immediately. This estimate also

assumes continuation of the SIAP 9 per cent production subsidy; if this subsidy were cancelled and the tariff rate on installations were set at 20 per cent to eliminate the potential tariff anomaly, as suggested in the paper on shipbuilding assistance measures, the effect, of course, would be to influence sourcing decisions more towards Canadian suppliers than would be the case with the 10 per cent rate, since the 9 per cent subsidy is paid only on construction cost whereas the tariff would apply on the full value of foreign-built rigs.

It is estimated that about \$4 billion of other goods will be used beyond the 12-mile limit in the 1982-1992 period. These include drill bits, drill pipe and casing. About 40 per cent of these goods would be imported and 75 per cent of those imports would enter duty-free because they are of a "class or kind not made in Canada". While there would likely be some increase in Canadian sourcing of the dutiable goods, the exact extent of import substitution cannot be pinpointed. As well as the duty factor, in cases where foreign goods were being offered at dumped or subsidized prices, the possible application of the *Anti-dumping Act* and the countervailing provisions of the *Customs Tariff* would also make Canadian sourcing more attractive.

“GRANDFATHER RIGHTS” CONSIDERATIONS

Extension of customs jurisdiction raises special problems with respect to the effective date of any enactment because, unlike other tariff changes which affect only future imports, the extension of jurisdiction could affect goods and installations already in place if no action is taken to relieve them from the payment of any new duties, i.e. to provide them with “grandfather rights”. Also, the major capital equipment used in the offshore is generally very expensive and ordered long in advance of delivery. Any move to extend grandfather rights to these goods, however, would have to take account of the effect of such action on Canadian manufacturers of similar goods.

The normal practice with respect to tariff changes is to have them come into effect on the day following the tabling in Parliament of a Notice of Ways and Means Motion. No exemption is normally permitted for goods in transit or on order on that date. This practice poses no hardship for importers in cases involving a tariff reduction, which is the normal situation, but could pose a problem in the case of a tariff increase.

In the present case, there would seem to be no question but that equipment and other goods currently in place on the Canadian continental shelf beyond the 12-mile limit should be exempt from duties, although separate rules might be needed for leased goods. The area of concern, therefore, relates to whether grandfather rights should be extended to

- (1) goods that will be brought onto the shelf between now and the effective date of legislation extending customs jurisdiction;
- (2) goods that are now on order but will not be imported until after the effective date; and
- (3) goods imported after the effective date which were ordered after the publication of this paper.

In the case of goods brought onto the continental shelf between now and the effective date of legislation extending customs jurisdiction, it would be consistent with normal practice to exempt them from duties. An exemption for goods ordered before publication of this paper but imported after the effective date (primarily major pieces of capital equipment such as drill rigs or supply vessels) would be consistent with the practice now followed for certain tariff increases effected by means other than legislative amendments. (For example, under the Machinery Program, in certain circumstances goods on order continue to receive the benefits of duty remission even when imported after the date on which such goods are considered to be available from Canadian production.) However, to exempt goods not yet ordered and imported after

the effective date would not only be inconsistent with normal practice but would defeat one of the major objectives of the new policy, namely to begin immediately to influence the purchasing decisions of developers.

Because of the mobility of much of the offshore oil and gas exploration equipment and the prevalence of short-term leasing and chartering arrangements, it would seem desirable to consider special rules for foreign-owned leased equipment which is on the continental shelf when jurisdiction extension is effective or which is now on order. Such goods may enter and leave the expanded jurisdiction several times during their useful life and it would not seem reasonable that they be accorded duty relief in perpetuity, simply by virtue of their being present in the expanded customs territory at the time the new policy becomes effective or on order at the present time. Therefore, in the case of leases entered into before publication of this paper and leased goods on site on the date of the legislative change, it would appear reasonable that exemption from duties should be provided only for a limited period. Thereafter, the leased goods would be subject to duty so as to give Canadian suppliers an enhanced opportunity to compete. Duty exemption for goods imported after the effective date of the legislation under leases not yet entered into would, as noted above, be inconsistent with normal practice and defeat one of the objectives of the policy.

The details of a possible grandfather rights regime based on the above principles are set out graphically in the chart.

RÉGIME POSSIBLE DE DROITS ACQUIS

		DROITS DE DOUANE	
Commandés Commandés Commandés	— Livrés	— Livrés	— Exempts — Exempts — Exempts — Exempts — Applicables — Applicables
	— Livrés	— Livrés	
	— Livrés	— Livrés	
Loués Loués Loués	— Livrés	— Livrés	— Exempts pour la période de location ou pour un an après la date de mise en oeuvre
	— Livrés	— Livrés	— Exempts pour la période de location ou pour un an après la date d'importation
	— Livrés	— Livrés	— Exempts pour 18 mois après la date de l'annonce ou pour un an après la date de mise en oeuvre; la période se terminant étant la première à retenir
— Applicables — Applicables		— Livrés — Livrés	— Applicables — Applicables

RECAPITULATION

Dans le cadre de l'étude des propositions portant sur la révision de la politique sur le cabotage au Canada, le gouvernement a étudié, à plusieurs reprises au cours de la dernière décennie, la question de l'élargissement de la compétence douanière, hors de la limite actuelle de 12 milles, jusqu'aux limites extrêmes du plateau continental. L'élargissement de la compétence comblerait un vide dans le droit canadien; il réglerait les préoccupations exprimées par les industries canadiennes au sujet de l'absence de protection douanière; il compléterait l'objectif du PÉN qui est d'améliorer les occasions qui s'offrent aux Canadiens de participer aux retombées industrielles découlant de l'exploration et de l'aménagement des ressources pétrolières et gazières sur les terres du Canada; et il réglerait, du moins en partie, les préoccupations selon lesquelles le financement à des conditions de faveur offert par des pays étrangers fait perdre aux entreprises canadiennes des marchés de biens d'équipement.

D'un point de vue économique, l'imposition de droits de douane à l'égard de biens utilisés sur le plateau continental canadien hors de la limite douanière actuelle de 12 milles n'aurait que très peu d'effets sur les activités d'exploration au large des côtes. Par contre, cette mesure aurait des effets positifs importants sur l'approvisionnement au Canada en installations, navires et autres biens. L'élargissement de la compétence douanière à des fins d'exploration et d'exploitation des ressources au large des côtes améliorerait le contrôle du droit Canada sur son plateau continental conformément à ses droits en vertu du droit international. En outre, cet élargissement rendrait notre système parallèle à celui de notre principal partenaire commercial en ce qui concerne les activités relatives aux ressources sur son plateau continental.

En ce qui concerne les droits acquis, il semblerait raisonnable que l'équipement et les autres biens déjà en place sur le plateau continental au moment de la mise en oeuvre de tout changement de politique et les biens commandés avant l'annonce de la politique, mais importés après la date de mise en oeuvre, soient exempts de droits de douane. Cette politique serait conforme aux politiques et pratiques tarifaires actuelles. Toutefois, des règles distinctes s'appliqueraient aux biens loués. L'application de droits acquis à l'égard de biens commandés après l'annonce et importés après l'entrée en vigueur de la législation irait à l'encontre de l'un des principaux objectifs de la nouvelle politique. Dans le cas des marchés de location ou d'affrètement conclus avant l'annonce et des biens loués sur place à la date d'entrée en vigueur de la législation, des droits acquis ne devraient s'appliquer que pour une période limitée.

modification législative. (Par exemple, en vertu du Programme des machines, dans certains cas, des biens commandés continuent à bénéficier des avantages de la remise des droits de douane, même s'ils sont importés après la date à laquelle ces biens sont considérés comme disponibles auprès de producteurs canadiens.) Toutefois, le fait d'exempter des biens qui ne sont pas encore commandés et importés après la date de mise en oeuvre ne serait pas conforme à la pratique courante, mais irait à l'encontre de l'un des principaux objectifs de la nouvelle politique, d'influer immédiatement sur les décisions d'achat des entrepreneurs.

En raison de la mobilité d'une grande partie de l'équipement affecté à l'exploration pétrolière et gazière au large des côtes et des accords de location et d'affrètement à court terme, il semblerait convenir d'envisager la possibilité d'établir des règles spéciales en ce qui concerne l'équipement étranger loué qui se trouve sur le plateau continental au moment de l'élargissement de la compétence ou qui est commandé. Ces biens peuvent entrer dans la zone élargie et la quitter plusieurs fois pendant leur durée utile et il ne semblerait pas raisonnable qu'ils bénéficient d'un allègement de droits de douane à perpétuité, tout simplement parce qu'ils se trouvent dans le territoire douanier élargi au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle politique ou qu'ils sont déjà commandés. Par conséquent, dans le cas des accords de location conclus avant la publication du présent document et des biens loués sur place à la date du changement législatif, il semblerait raisonnable que l'exemption des droits de douane ne s'applique que pour une période limitée. Par la suite, les biens loués seraient assujettis à des droits de douane afin de permettre aux fournisseurs canadiens d'exercer une meilleure concurrence. L'exemption de droits de douane à l'égard des biens importés après la date de mise en oeuvre de la législation, qui sont assujettis à des marchés de location qui ne sont pas encore conclus, comme il est mentionné ci-dessus, ne serait pas conforme à la pratique courante et irait à l'encontre de l'un des objectifs de la politique.

Les détails au sujet d'un régime possible de droits acquis fondé sur les principes susmentionnés sont énoncés au graphique.

CONSIDERATIONS RELATIVES «AUX DROITS ACQUIS»

L'élargissement de la compétence douanière entraîne une série de problèmes particuliers en ce qui concerne la date réelle de mise en oeuvre, étant donné que contrairement aux autres changements tarifaires qui ne touchent que les biens qui seront éventuellement importés, l'élargissement de la compétence pourrait toucher des biens et des installations déjà en place si aucune mesure n'est prise pour dispenser ces biens de l'application de nouveaux droits de douane, c'est-à-dire leur accorder des «droits acquis». Également, la majorité des biens d'équipement utilisés au large des côtes coûtent, règle générale, très cher et sont commandés bien avant la livraison. Toutefois, toute mesure visant à accorder des droits acquis à l'égard de ces biens devrait tenir compte des effets sur les fabricants canadiens de biens semblables.

D'habitude, les changements tarifaires entrent en vigueur le jour suivant le dépôt au Parlement d'un Avis de motion des voies et moyens. Aucune exemption n'est habituellement permise à l'égard des biens en transit commandés à cette date. Cette pratique ne pose aucun problème aux importateurs dans les cas entraînant une réduction des tarifs, ce qui est habituellement le cas, mais elle pourrait causer des problèmes dans le cas d'une augmentation des tarifs.

Dans le présent cas, il ne semblerait faire aucun doute que l'équipement et les autres biens déjà en place sur le plateau continental canadien hors de la limite de 12 milles devraient être exemptés de droits de douane, même si des règles distinctes pourraient s'avérer nécessaires dans le cas des biens loués. Par conséquent, la question se pose à savoir si des droits acquis devraient être accordés

(1) à l'égard des biens qui seront transportés sur le plateau d'ici la date d'entrée en vigueur de la législation visant à élargir la compétence douanière;

(2) à l'égard des biens qui ne seront pas importés avant la date d'entrée en vigueur, mais qui sont commandés; et

(3) à l'égard des biens importés après la date d'entrée en vigueur et qui ont été commandés après la publication du présent document.

Dans le cas des biens transportés sur le plateau continental d'ici la date d'entrée en vigueur de la législation visant à élargir la compétence douanière, il serait conforme à la pratique courante d'exempter ces biens de droits de douane. Une exemption à l'égard des biens commandés avant la publication du présent document mais importés après la date d'entrée en vigueur (principalement d'importants biens d'équipement comme les installations de forage ou les ravitailleurs) serait conforme à la pratique actuellement adoptée dans le cas de certaines augmentations tarifaires mises en oeuvre d'autres façons que par

la capacité de production non utilisée des chantiers maritimes canadiens et étrangers, les taux de change et l'ampleur de l'aide gouvernementale fournie au Canada et à l'étranger. On a estimé que \$6 milliards d'installations et de navires seront nécessaires pour l'exploration pétrolière et gazière sur le plateau continental hors de la limite de 12 milles au cours de période 1982-1992. En supposant qu'il n'y ait aucune augmentation importante de la capacité de production des chantiers maritimes canadiens et que l'équipement de forage flottant soit classé dans les numéros tarifaires visant l'équipement de terre, soit à 10 pour cent, il semblerait probable que les fournisseurs canadiens puissent obtenir environ \$3 milliards de nouvelles commandes d'ici 1992, si la compétence douanière était élargie immédiatement. Cette estimation suppose le maintien des subventions à la production de 9 pour cent en vertu du Programme d'aide à la construction navale; si, comme il est proposé dans le document portant sur les mesures d'aide à la construction navale, ces subventions étaient annulées et que le taux tarifaire à l'égard des installations passait à 20 pour cent, les décisions d'approvisionnement se feraient en faveur des canadiens, beaucoup plus que ne le ferait le taux de droit à 10 pour cent, étant donné que la subvention de 9 pour cent n'était versée qu'à l'égard des frais de construction, tandis que le tarif s'appliquerait à la pleine valeur des installations et des navires construits à l'étranger.

On prévoit qu'environ \$4 milliards d'autres biens seront utilisés en dehors de la limite de 12 milles au cours de la période 1982-1992. Ces biens comprennent les mâches de forage, les tiges de forage et les coffrages de puits. Environ 40 pour cent de ces biens seraient importés et 75 pour cent de ces importations bénéficieraient de l'entrée en franchise, étant donné qu'ils sont «d'une classe ou d'une espèce non fabriquée au Canada». Même s'il y aurait probablement un certain accroissement de l'approvisionnement au Canada en biens passibles de droits, on ne peut déterminer avec exactitude l'ampleur de la substitution. En plus des droits de douane, dans les cas où des biens étrangers sont offerts à des prix sous-évalués ou subventionnés, l'application possible de la *Loi anti-dumping* et des dispositions relatives aux droits compensateurs du *Tarif des douanes* pourrait rendre plus attrayant l'approvisionnement au Canada.

En supposant que les sociétés d'exploration soient admissibles à des subventions PEP et des économies d'impôt équivalant, en moyenne, à 73 pour cent de leurs coûts; que des installations et navires évalués à \$6 milliards, avant l'application des tarifs, seront nécessaires au cours de la période 1982-1992; et qu'environ \$4 milliards d'autres produits seront utilisés au cours de la même période (dont environ 40 pour cent seraient importés et 75 pour cent de ces importations bénéficieraient de l'entrée en franchise); et que l'équipement flottant sera classé dans les numéros tarifaires visant l'équipement de terre, soit à 10 pour cent, on estime que l'élargissement du régime tarifaire actuel ferait augmenter les coûts bruts d'équipement et biens connexes des sociétés d'exploration d'environ \$1,4 milliard et les coûts nets d'environ \$378 millions de dollars au cours de la période de 10 ans. Ces augmentations de coûts auraient évidemment des répercussions sur le coût global d'exploration. On estime qu'ils pourraient se solder par une hausse allant jusqu'à 6,5 pour cent du coût d'exploration. Si les droits de douane à l'égard de l'équipement flottant étaient établis à 20 pour cent pour éliminer l'anomalie tarifaire possible, comme il est proposé dans le document portant sur les mesures d'aide à l'industrie de la construction navale, le coût des activités d'exploration au large des côtes pourrait augmenter encore de moitié.

Ces augmentations de coûts seraient attribuables principalement aux répercussions de l'imposition des droits de douane sur les installations et navires connexes, qui représentent jusqu'à 70 pour cent de l'ensemble des frais d'exploration. Etant donné que ces installations et ces navires sont habituellement loués, les coûts de douane se traduiraient par des augmentations des «taux quotidiens». Dans le cas d'une installation de forage semi-submersible évaluée à environ \$120 millions, un droit de douane de 10 pour cent entraînerait probablement une augmentation du taux quotidien d'environ \$4,500 à \$6,500. (Les taux quotidiens comprennent non seulement les frais d'immobilisations et d'intérêt, mais aussi les frais d'exploitation comme le carburant et les traitements. Si une installation construite à l'étranger était utilisée temporairement, compte tenu du paiement de 1/120^e des droits de douane pour chaque mois d'utilisation, les paiements de droits de douane entraîneraient probablement une augmentation des taux quotidiens d'environ la moitié du montant susmentionné. Toutefois, ces installations ne pourraient servir que si aucune installation canadienne convenable n'était disponible. Jusqu'à récemment, il y a eu pénurie d'installations, ce qui a entraîné d'importantes augmentations des taux quotidiens. Cette augmentation des taux quotidiens ne semble pas avoir eu d'effet néfaste sur les activités d'exploration sur le plateau continental canadien, ce qui semblerait appuyer la conclusion selon laquelle l'augmentation des coûts reliée à l'élargissement de la compétence douanière n'aurait que très peu d'effets sur les activités d'exploration en dehors de la limite de 12 milles. Toutefois, des facteurs tels les prix internationaux du pétrole, les taux d'intérêt et l'offre et la demande mondiales de plate-formes de forage au large des côtes, rendent difficiles les prévisions sur l'incidence précise d'un élargissement de la compétence douanière sur l'exploration au large des côtes.

Les effets de l'élargissement de la compétence douanière sur les décisions relatives à l'approvisionnement en biens d'exploration et de production pétrolières et gazières sur le plateau continental sont aussi difficiles à prévoir, étant donné que de nombreux autres facteurs influent sur ces décisions, par exemple

CONSIDERATIONS ECONOMIQUES

En examinant les répercussions économiques de l'élargissement de la compétence douanière, il faut considérer les effets de cette mesure sur les coûts de production et ses répercussions tant sur les activités d'exploration pétrolière et gazière sur le plateau continental que sur l'approvisionnement en biens canadiens. Il faut se rappeler que le rythme des activités d'exploration et, partant, la quantité de biens nécessaires à ces activités, demeure incertain au cours de la prochaine décennie. Tout dépendra du succès des travaux d'exploration et des coûts et rentabilité connexes.

En supposant que les fabricants canadiens augmenteraient leurs prix en fonction du coût de ces biens égale au niveau du tarif, peu importe s'ils sont importés ou d'origine canadienne. En vertu de la politique actuelle du PEN, près des 50 pour cent, en moyenne, de cette augmentation de coûts seraient admissibles aux subventions en vertu du Programme d'encouragements pétroliers (PEP). Les sociétés d'exploration pourraient recouvrer jusqu'à 23 pour cent de plus du coût par le biais des économies d'impôt. Le tableau suivant indique le coût net pour un explorateur, qui peut tirer profit au maximum des déductions au titre du revenu aux fins de l'impôt, de consacrer \$1 dollar à des activités d'exploration. Bien entendu, le coût net réel dépendra de la position fiscale de chacune des sociétés, de leur degré d'appartenance canadienne et du traitement fiscal des coûts qu'elles engagent.

Coût après impôt⁽¹⁾ et après subventions pour un exportateur d'une dépenses de \$1 sur les terres du Canada

Participation canadienne				
Moins de 50%				
50 à 60-64%(3)				
61-65% à 66-74%(3)				
67-75% à 100%(3)				
Année(2)	1982	1983	1984	1985 et après
	.27	.33	.37	.41
	.20	.24	.25	.27
	.13	.15	.17	.19
	.08	.09	.10	.11

- (1) En supposant que l'explorateur puisse tirer profit au maximum des déductions aux fins de l'impôt; comprend la surtaxe s'appliquant aux sociétés en 1982 et 1983 et le taux d'impôt s'appliquant aux terres du Canada.
- (2) Application progressive des subventions PEP et annulation progressive de la déduction pour épuisement.
- (3) Les niveaux d'appartenance canadienne exigés pour les divers niveaux de paiements d'encouragement seront augmentés progressivement au cours de la période 1983-1986.

PORTÉE DE L'ÉLARGISSEMENT DE LA COMPÉTENCE

L'élargissement de la compétence douanière (et en matière d'accise) du Canada pourrait se faire en modifiant la *Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche*, de manière que la définition de l'expression «eaux canadiennes» prévoie que ces eaux s'étendent jusqu'aux limites extrêmes du plateau continental (ou des «terres du Canada», selon la définition de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*). Toutefois, l'adoption de cette solution signifierait essentiellement que toutes les lois du Canada s'appliqueraient à toutes les activités qui se déroulent dans le territoire élargi. Cette solution n'est pas considérée viable, étant donné qu'elle va plus loin que l'élargissement de la souveraineté convenu dans la Convention de 1958 relative au plateau continental et dans le DDM. Par exemple, cette solution signifierait que les navires qui circulaient dans les eaux canadiennes élargies seraient considérés comme circulant sur le territoire canadien et, ainsi assujettis aux règlements conformément au droit canadien; les autres pays n'accepteraient pas cette solution.

Une autre solution possible consisterait à élargir la compétence douanière de façon sélective, — aux navires, à l'acier, au fil d'acier et aux biens d'équipement touchés par le financement à des conditions de faveur de pays étrangers, à l'égard desquels l'industrie nous a fait des instances. Une autre solution consisterait à apporter les modifications techniques à la législation douanière actuelle afin de supprimer certains avantages tarifaires actuellement offerts à ceux qui s'adonnent à des activités relatives aux ressources hors de la limite de 12 milles. Par exemple, le règlement sur les drawback pourrait être modifié afin d'empêcher les remboursements de droits de douane à l'égard de biens importés qui sont exportés par la suite pour servir au large des côtes, et/ou les dispositions de la *Loi sur les douanes* concernant l'entreposage pourraient être modifiées afin d'empêcher d'y avoir recours dans le cas des biens destinés à des installations au large des côtes. Toutefois, cette demi-mesure ne réglerait que les instances que le gouvernement a reçues de l'industrie et soulèverait ainsi de graves problèmes d'équité.

Une autre façon d'élargir la compétence douanière au plateau continental hors des eaux canadiennes consisterait à ne s'occuper que des installations (y compris les îles artificielles) fixées au plateau et des biens (y compris les navires comme les ravitailleurs, les navires expérimentaux et les dragueurs) servant à l'exploitation de ces installations lorsqu'elles servent à des activités relatives aux ressources. Cette solution, qui ne toucherait pas d'autres activités maritimes, notamment la pêche, dans les eaux surplombant le plateau, influerait sensiblement sur les efforts visant à établir une forte base industrielle au Canada pour fournir de l'équipement de forage, des navires et d'autres biens servant sur le plateau continental et comblerait un vide dans le droit canadien en améliorant le contrôle du Canada sur son plateau continental conformément à ses droits en vertu du droit international.

Un groupe de travail interministériel, présidé par le ministre de l'Industrie et du Commerce, a étudié récemment la situation de l'industrie de la construction navale au Canada et, en particulier, les programmes d'aide offerts à l'industrie. Un document portant sur les mesures d'aide à l'industrie de la construction navale est présenté en même temps que le présent document. Dans ce document, on propose, comme ensemble d'alternatives au maintien de la subvention à la production de 9 pour cent en vertu du Programme d'aide à l'industrie de la construction navale (PAICN), l'élargissement de la compétence douanière aux limites extrêmes du plateau continental, assorti d'ajustements visant à surmonter les difficultés possibles relativement aux taux des droits imposés sur l'équipement de forage et de production flottant.

millies marins des côtes. Le DDM prévoit également qu'un état côtier aurait juridiction sur les ressources minérales sur le plateau continental lorsque le plateau s'étend au-delà de la «zone économique exclusive».

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) s'applique aux zones douanières des parties contractantes. Dans le cas du Canada, le GATT s'applique aux activités dans les eaux canadiennes. Si la compétence douanière du Canada était élargie au-delà de la limite actuelle, nos obligations en vertu du GATT s'appliqueraient également au territoire élargi.

Il n'existe aucune disposition du droit international ou du GATT qui empêcherait le Canada d'élargir sa compétence douanière aux activités relatives aux ressources sur le plateau continental canadien. En fait, le droit international et la pratique reconnaissent qu'un état côtier a le droit d'élargir sa compétence douanière à son plateau continental.

Autres facteurs

Actuellement, il n'existe à peu près pas de mesures de droit positif pour réglementer les relations personnelles (par exemple en ce qui concerne les activités néfastes ou les marchés) entre parties engagées dans des activités sur le plateau continental hors des eaux canadiennes. Même si le Canada a adopté des mesures législatives concernant certaines questions (comme la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, la *Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz* et la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*), le droit canadien n'a aucune application générale (comme la *Loi sur les douanes*, la *Loi sur l'immigration*, la *Loi sur les stupéfiants*, la *Loi des aliments et drogues* et le *Code canadien du travail*). L'établissement de mesures législatives qui permettraient d'élargir ou de confirmer l'application des lois du Canada à toutes les activités, civiles ou criminelles, relativement à l'exploration et à l'exploitation du plateau continental hors des eaux canadiennes fait actuellement l'objet d'une étude. Toutefois, ce document ne traite que d'un aspect de la question, c'est-à-dire l'élargissement de la compétence douanière (et en matière d'accise) du gouvernement fédéral aux limites extrêmes du plateau continental.

Compte tenu de l'écart important entre les taux d'intérêt canadiens et ceux de certains de nos partenaires commerciaux, et du financement à des conditions de faveur de ventes à l'exportation par certains pays exportateurs, il y a danger que la fourniture d'importants biens d'équipement servant à l'exploration et à l'exploitation favorise indûment les producteurs étrangers, au détriment des fournisseurs canadiens. Selon les estimations, le financement étranger à l'exportation de navires se traduit par un désavantage allant jusqu'à 20 pour cent pour les constructeurs canadiens. (Sans compter un désavantage de 10 à 30 pour cent au chapitre des coûts déjà assumés par les constructeurs canadiens.) L'élargissement de la compétence douanière améliorerait la position concurrentielle des fournisseurs canadiens, en raison de l'application de droits courants sur l'équipement de source étrangère et de la possibilité d'appliquer des droits antidumping ou compensateurs lorsque les fabricants canadiens ont subi un préjudice attribuable à des conditions de faveur.

Les Etats-Unis ont également établi une loi (*Jones Act*), qui interdit aux navires n'étant pas construits aux E.-U. de s'adonner au cabotage de biens. Etant donné que les lois américaines touchant les douanes, la navigation et le cabotage s'appliquent aux structures fixées au plateau continental, le transport de biens de la terre ferme vers des installations au large des côtes, ou entre de telles installations, est considéré comme du cabotage et assujéti à cette loi (*Jones Act*). Par conséquent, seuls les navires construits aux Etats-Unis peuvent effectuer du cabotage.

Lois et pratiques sur le plan international

Le droit d'un état côtier d'exercer son droit souverain sur les activités relatives aux ressources sur le plateau continental hors de ses eaux territoriales est nettement établi dans la pratique, codifié dans le droit international et confirmé par la jurisprudence internationale. La Convention de 1958 relative au plateau continental, que le Canada a ratifiée en 1970, stipule ce qui suit:

a) un état côtier exerce un droit souverain sur le plateau continental aux fins de l'exploration et de l'exploitation de ses ressources naturelles;

b) les droits susmentionnés sont exclusifs, étant donné que si l'état côtier n'exploire pas le plateau continental ni n'exploite ses ressources naturelles, personne ne peut entreprendre ces activités, ni faire valoir de droits sur le plateau continental, sans le consentement exprès de l'état côtier;

c) l'expression plateau continental comprend le fond marin et le sous-sol des régions sous-marines adjacentes à la côte, mais situées en dehors de la mer territoriale, jusqu'à une profondeur de 200 mètres ou, au-delà de cette limite, jusqu'au point où les eaux surfacées permettent l'exploitation des ressources naturelles dans lesdites régions; et

d) un état côtier peut construire, maintenir ou exploiter, sur le plateau continental, des installations et d'autres appareils nécessaires à l'exploitation et à l'exploitation de ses ressources naturelles.

Même si la Convention ne porte pas particulièrement sur la question de la compétence douanière sur les activités reliées à l'exploration et à l'exploitation du plateau continental, on peut considérer que les «droits souverains» exercés par un état côtier englobent cette compétence.

Le projet de Convention sur le Droit de la mer (DDM) réaffirme les principes figurant dans la Convention de 1958 et devrait permettre de clarifier toute ambiguïté concernant la définition et la portée convenue sur le plan international des pouvoirs des états côtiers sur les activités touchant le plateau continental hors de leurs eaux territoriales. La Convention de 1958 porte principalement sur les ressources minérales, tandis que le DDM porterait tant sur les ressources minérales que biologiques. Le DDM stipule que dans la «zone économique exclusive» d'un état côtier, ce dernier aurait juridiction sur l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles, qu'il s'agisse de ressources biologiques ou minérales, jusqu'à un maximum de 200

FACTEURS

Instances de l'industrie canadienne

Les producteurs canadiens d'acier et de fil d'acier sont inquiets du fait que la législation douanière canadienne ne s'applique pas à ces produits lorsque utilisés sur les navires, installations et plates-formes de forage en dehors de la limite de 12 milles. Ils sont également inquiets du fait que les droits de douane sur les produits d'acier importés et, par la suite, exportés pour servir sur ces installations, soient recouvrables en vertu du Règlement sur les drawbacks.

L'Association de chantiers maritimes canadiens a demandé, à plusieurs reprises, l'accroissement de la protection tarifaire à l'égard de tous les navires, y compris l'équipement flottant, servant à l'exploration du pétrole et du gaz naturel au large des côtes.

Législation américaine

La compétence douanière des États-Unis, tout comme celle du Canada, s'étend au large des côtes jusqu'à la limite de ses eaux territoriales (12 milles marins des côtes). Toutefois, les États-Unis ont élargi leur compétence douanière afin d'englober les structures fixées, de façon temporaire ou permanente au fond marin de leur plateau continental hors de leurs eaux territoriales, à des fins d'activités relatives aux ressources. Cet élargissement de compétence se fonde sur la *Outer Continental Shelf Lands Act* de 1953, modifiée, qui stipule:

(Traduction) «La Constitution ainsi que les lois et la compétence en matière de droit civil et politique des États-Unis sont élargis au sous-sol et au fond marin du plateau continental extrême et à toutes les îles artificielles et toutes les installations et autres appareils fixés de façon permanente ou temporaire au fond marin, qui peuvent y être érigés aux fins de l'exploration, de l'aménagement ou de la production de ressources, ou à toute installation ou autre appareil (autre qu'un navire ou un bateau) servant au transport de ces ressources, dans la même mesure que si le plateau continental extrême était une zone de compétence fédérale exclusive située dans un état.»

Conformément à cette législation, les installations construites à l'étranger lorsqu'elles sont fixées au plateau continental américain hors des eaux territoriales sont considérées comme si elles étaient importées et, ainsi, assujetties au Tarif américain et à d'autres lois américaines. En outre, les biens étrangers utilisés aux fins de ces installations sont assujettis au même régime tarifaire que s'ils étaient importés sur le continent américain.

secteurs de l'exploration, de l'aménagement et du transport des ressources pétrolières et gazières sur les terres du Canada.⁽²⁾ L'élargissement de la compétence douanière viendrait compléter cet objectif.

La ministre des Transports, de concert avec l'industrie canadienne et les provinces, a étudié de nouveau la politique canadienne sur le cabotage. À la suite de cette étude, le gouvernement a proposé un certain nombre de changements à cette politique, dont l'un étant que toutes les activités maritimes commerciales, sauf la pêche, afférentes à tous travaux entrepris avec l'approbation du gouvernement sur le plateau continental, seraient réservées aux navires canadiens. Les navires étrangers se verraient octroyer des permis temporaires lorsqu'aucun navire canadien convenable serait disponible.

(2) Selon la définition de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, les «terres du Canada» comprennent «les zones sous-marines, hors des limites d'une province, qui sont adjacentes à la côte canadienne et s'étendant au prolongement naturel du territoire terrestre canadien jusqu'au rebord extrême de la marge continentale, ou jusqu'à 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles la largeur de la mer territoriale canadienne, si le rebord de la marge continentale se trouve à une distance inférieure».

Une enquête sur le cabotage et les activités maritimes connexes (le Rapport Darling), terminée en 1970, a recommandé que le cabotage au Canada soit réservé aux navires enregistrés au Canada; que la définition de l'expression «cabotage» soit élargie afin de comprendre le transport de biens et de passagers entre divers points au Canada et des installations servant à des activités d'exploitation et d'exploitation sur le plateau continental canadien hors des eaux canadiennes; que les activités d'exploration et d'exploitation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des eaux canadiennes, soient réservées aux navires enregistrés au Canada; et que la *Loi sur les douanes* soit modifiée de sorte que les biens transportés vers des installations, hors des limites de 12 milles, à partir de points à l'extérieur du Canada soient réputés être des biens importés et ainsi assujettis à la législation douanière.

Suite au Rapport Darling, le Parlement a examiné en 1976 un projet de code maritime (Bill C-61). Il a été décidé de faire une distinction entre les dispositions du Bill relatives au cabotage et celles relatives à des questions comme la navigation, le chargement et le stockage de marchandises, les accords avec l'équipage et l'enregistrement et l'immatriculation des navires. Aucune suite n'a été donnée aux dispositions relatives au cabotage; les autres dispositions ont été adoptées par le Parlement, mais elles n'ont pas encore force de loi.

En 1977, un Livre blanc intitulé «La Loi sur le cabotage, document portant sur les répercussions d'un avant-projet de loi sur le cabotage au Canada» a été rendu public par le ministre des Transports. L'avant-projet de loi sur le cabotage, compris dans le Livre blanc, stipulait que le cabotage au Canada comprend le transport de biens d'un endroit au Canada vers des installations hors des eaux canadiennes ou entre de telles installations (peu importe leur location) lorsque ces installations servant à l'exploration ou à l'exploitation de ressources naturelles conformément à un permis ou une licence émis par une législation du Canada. L'avant-projet de loi prévoyait également que le cabotage au Canada comprend l'exploration ou l'exploitation de ressources naturelles dans les eaux canadiennes. L'adoption de ces dispositions signifierait que les installations dans les eaux canadiennes et les navires affectés au transport de biens de la côte canadienne vers des installations ou entre des installations, peu importe leur location, seraient assujettis au même taux de droit de douane que les navires affectés au cabotage selon la définition actuelle, c'est-à-dire 25 pour cent. En outre, l'avant-projet de loi prévoyait que les biens transportés, à partir d'un port étranger, vers des installations situées sur le plateau continental hors des eaux canadiennes, seraient considérés comme des biens importés au Canada. Cette disposition aurait pour effet d'assujettir au *Tarif des douanes* et aux autres dispositions douanières, tous les biens étrangers utilisés sur des installations au large des côtes.

Lors de la présentation de son budget le 28 octobre 1980, le ministre des Finances a déposé le Programme énergétique national (PEN). L'un des objectifs du PEN est d'accroître les possibilités qui s'offrent aux Canadiens de participer à l'activité industrielle découlant des importants investissements prévus dans les

Règle générale, ces biens bénéficient de l'entrée en franchise en vertu de tous les Tarifs, lorsqu'ils sont « d'une classe ou d'une espèce non fabriquée au Canada. » L'annexe tarifaire fondée sur les recommandations de la Commission du tarif a été instaurée à une époque où l'activité de forage au large des côtes ne soulevait aucun problème, et n'avait pour seul objet que la machinerie et l'équipement à terre. Si, toutefois, la compétence douanière devait s'étendre au domaine du forage marin, la classification tarifaire de l'équipement flottant prendrait de l'importance, nécessitant possiblement une classification dans les numéros tarifaires visant l'équipement pétrolier et gazier à terre plutôt que dans les dispositions touchant les navires visés aux taux tarifaire de 25 pour cent N.P.F. La plupart des navires utilisés aux fins de soutien sur les sites de forage sont passibles d'un droit de 25 pour cent en vertu des dispositions de la *Loi sur la navigation canadienne*, lorsqu'ils sont importés pour être enregistrés au Canada. L'équipement flottant et les navires de soutien peuvent entrer au Canada temporairement (pour une période pouvant aller jusqu'à un an) lorsqu'ils ne sont pas disponibles au Canada, compte tenu du paiement de 1/120^e des droits de douane pour chaque mois d'utilisation à l'intérieur des eaux canadiennes.

Les tiges de forage bénéficient de l'entrée en franchise, tandis que les coffrages de puits sont passibles de droits de 9,5 pour cent (N.P.F.) ou de 5 pour cent (P.B. ou P.G.). (Le taux N.P.F. sera ramené à 6,8 pour cent à la suite des négociations de Tokyo.) Même si certaines des pièces d'équipement bénéficiant de l'entrée en franchise, sont actuellement fabriquées au Canada et sont, en fait, exportées, les importations en franchise interviennent pour plus de 75 pour cent de toutes les importations de pièces d'équipement, y compris les tiges de forage et les coffrages de puits, mais non l'équipement flottant et les navires de soutien, utilisés par le secteur pétrolier et gazier. La plupart des numéros tarifaires touchant ce secteur font actuellement l'objet d'un examen de la Commission du Tarif dans le cadre de son étude sur les numéros du *Tarif des douanes* touchant des articles fabriqués ou non au Canada (Renvoi n° 157).

En vertu du régime d'accise actuel, une taxe de vente de 5 pour cent s'applique aux matériaux de construction et une taxe de 9 pour cent s'applique aux autres biens, à moins qu'ils ne soient exemptés en vertu de la *Loi sur la taxe d'accise*. (Toutefois, les taxes qui s'appliquent au tabac, à la bière et aux boissons alcooliques sont établies en vertu de la *Loi sur l'accise*). L'annexe III de la *Loi sur la taxe d'accise* prévoit des exemptions à l'égard du matériel de transport, de l'équipement de production, de l'équipement servant à l'exploration et à l'aménagement des ressources naturelles. Ainsi, la presque totalité des biens d'équipement servant à des activités d'exploration et d'exploitation sont exempts de taxe. En ce qui concerne les îles artificielles, la taxe s'appliquerait aux matériaux servant à la construction de ces îles et des immeubles érigés sur celles-ci; les installations de forage sises sur les îles seraient exonérées de taxe. Les biens taxables comprennent les carburants pour moteur, l'équipement des services d'alimentation, le matériel et les fournitures de bureau, l'ameuble-

ment, la literie et les articles de ménage.

La législation douanière canadienne, y compris les dispositions relatives aux droits de douane, aux droits antidumping et aux droits compensateurs, ne s'applique pas aux installations ni aux biens servant à l'exploitation de telles installations, lorsqu'elles sont situées hors des eaux canadiennes. Cela signifie que la loi douanière canadienne n'offre aucune protection aux fabricants canadiens de navires, d'installations et de plates-formes de forage servant à l'exploration ou à l'exploitation du pétrole ou du gaz naturel sur le plateau continental à plus de 12 milles des côtes. Il en est de même des navires servant à approvisionner ces installations (pourvu qu'ils ne soient pas utilisés également à l'intérieur de la limite de 12 milles à des fins de « cabotage » au sens de la *Loi sur la marine marchande du Canada*), ainsi que de tous les biens utilisés sur ces installations (par exemple, la machinerie, les tiges de forage et les biens de consommation comme les aliments, les carburants à base de pétrole, les fournitures et le matériel de bureau, les cigarettes et les boissons alcooliques). En outre, les biens expédiés du Canada vers des endroits situés hors de la limite de 12 milles sont réputés être des biens exportés, de sorte que les fournisseurs canadiens de ces biens peuvent réclamer une remise de tout droit payé à l'égard des articles importés pour les produire.

Les biens étrangers ne sont habituellement pas transportés directement vers les installations au large des côtes, mais plutôt regroupés et expédiés à partir des installations côtières les plus proches. En vertu de la *Loi sur les douanes*, ces biens, lorsqu'ils seront utilisés hors de la limite de 12 milles, peuvent être entreposés au Canada et ne sont pas réputés être des biens importés ni assujettis aux dispositions du *Tarif des douanes* ni à d'autres mesures législatives en matière de douane.

Les biens servant à l'exploration ou à l'exploitation du pétrole ou du gaz naturel à terre ou sur le plateau continental à l'intérieur de la limite de 12 milles, sont assujettis aux dispositions du *Tarif des douanes*. En 1964, le Tarif a été modifié afin de mettre en oeuvre des recommandations faites par la Commission du tarif (Renvoi n° 130) au sujet des droits imposables à l'égard de l'équipement servant à l'industrie pétrolière et gazière. Dans le cadre du régime tarifaire mis en oeuvre à la suite des propositions de la Commission, la machinerie et l'équipement utilisés à des fins d'exploration ou de développement de puits de pétrole ou de gaz, sont passibles de droits de 10 pour cent en vertu du Tarif de la Nation le plus favorisée (N.P.F.) ou de 5 pour cent en vertu des Tarifs de préférence britannique (P.B.) ou de préférence général (P.G.), s'ils sont « d'une classe ou d'une espèce fabriquée au Canada. » (Le taux de 10 pour cent sera ramené à 9.2 pour cent d'ici le 1^{er} janvier 1987 par suite du Tokyo Round.)

OBJET

Ce document a pour objet d'examiner les considérations pertinentes à l'élargissement de la compétence douanière (et en matière d'accise) aux activités reliées à l'exploration, à l'aménagement et à la production de ressources, lors des eaux canadiennes existantes⁽¹⁾, jusqu'aux confins du plateau continental canadien.

Ce document

- examine le traitement en matière de douane et d'accise actuellement accordé à l'égard des installations (par exemple, les installations de forage, les plates-formes de production et les îles artificielles) et les navires de soutien et autres biens (machinerie, tiges de forage et les articles de consommation servant à l'exploitation de ces installations tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des eaux canadiennes;
- énonce les diverses propositions qui ont été étudiées par le gouvernement au cours des dernières années en vue de modifier ce traitement;
- énonce les instances que le gouvernement a reçues au sujet de l'absence de protection douanière dans les régions au large des côtes;
- examine le traitement douanier que les États-Unis accordent à l'égard des installations et des biens similaires à l'extérieur des eaux territoriales américaines; et
- énonce les répercussions des diverses options qui s'offrent au gouvernement.

(1) L'expression «eaux canadiennes» est définie de la façon suivante dans la *Loi sur les douanes* : « . . . toutes les eaux comprises dans la mer territoriale du Canada et toutes les eaux intérieures du Canada . . . » Selon la définition que donne la *Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche*, la «mer territoriale du Canada» comprend les eaux s'étendant jusqu'à 12 milles marins des côtes.

ISBN 0-662-52229-X

N° de cat. F 2-57/1982

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1982

Élargissement de la compétence douanière au plateau continental canadien

Un document explicatif
publié sous les auspices de
l'honorable Paul Cosgrove
ministre d'État aux Finances

Décembre 1982



Ministère des Finances
Canada
Department of Finance
Canada

Élargissement de la compétence douanière au plateau continental canadien

Un document explicatif
publié sous les auspices de
l'honorable Paul Cosgrove
ministre d'État aux Finances

Décembre 1982

Canada